

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele **Mgr. D. Š.**, zastoupeného advokátem JUDr. Tomášem Nielsenem, se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Nielsena do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 4. 6. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN. Toto opatření odpůrce vydal na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19. S účinností ode dne 10. 5. 2021 jím až na stanovené výjimky zakázal na vymezených místech pohyb a pobyt všech osob bez prostředků ochrany dýchacích cest, kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek splňující blíže vymezené požadavky, a uložil zaměstnavatelům povinnost vybavit zaměstnance dostatečným množstvím těchto ochranných prostředků.

[2] Odpůrce toto mimořádné opatření v průběhu řízení změnil mimořádným opatřením ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN, a následně jej s účinností ode dne 8. 6. 2021 zrušil mimořádným opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN. Navrhovatel na tento postup odpůrce reagoval

v replice k vyjádření odpůrce, v níž změnil petit svého návrhu a Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby vyslovil, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

II. Obsah návrhu, vyjádření osoby zúčastněné na řízení, vyjádření odpůrce a replika

[3] Navrhovatel uvedl, že napadené opatření zasahuje do jeho práva na ochranu zdraví, neboť dlouhodobé nošení ochranných prostředků dýchacích cest je schopné potlačit imunitu a vyvolat chronickou sympatickou stresovou reakci a metabolický syndrom u kardiovaskulárních a neurologických onemocnění. Krátkodobé nošení těchto ochranných prostředků pak podle něj může vyvolat rovněž bolest hlavy, pocit vyčerpání a kožní problémy. Dále uvedl, že napadené opatření zasahuje do jeho lidské důstojnosti a do jeho soukromého života, neboť se nemůže svobodně a nepodmíněně pohybovat bez stanovených ochranných prostředků mimo své bydliště.

[4] S poukazem na komunikaci vedenou s odpůrcem, odbornými organizacemi a českými výrobci testů na detekci viru SARS-CoV-2 navrhovatel vyjádřil pochybnost o samotné existenci infekce schopného viru SARS-CoV-2 a jeho příčinné souvislosti s onemocněním COVID-19. Tyto pochybnosti jej vedou k závěru, že napadené opatření není vědecky relevantně odůvodněné a ani podložené. Nutnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest proto podle něj za této situace neobstojí. Má rovněž za to, že odpůrce neměl k vydání napadeného opatření pravomoc, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví neumožňuje opatřením uložit povinnost obecně všem osobám, ale pouze osobám nemocným či z nákazy podezřelým. Napadené opatření není podle navrhovatele ani přiměřené, neboť vychází z předpokladů (existence infekce schopného viru SARS-Cov-2 vyvolávajícího onemocnění COVID-19 a existence epidemie tohoto onemocnění), které nejsou vědecky prokázány, a nesplňuje proto kritéria vhodnosti a potřeby.

[5] K výzvě soudu uplatnila svá práva také osoba zúčastněná na řízení. Napadené opatření považuje za disproporcionální, nepřezkoumatelné (důvody stanovených povinností považuje osoba zúčastněná na řízení za nepravdivé) a opomíjející potíže specifické skupiny osob s dechovými obtížemi (např. s astmatem). Osoba zúčastněná na řízení má chronickou rýmu a používání respirátorů zvyšuje její problémy s dechem. Dále rozporuje závažnost situace a poukazuje na to, že odpůrce v napadeném opatření i nadále přes výtky soudů odkazuje na cizojazyčné zdroje. Domnívá se také, že odpůrce nemůže nijak ověřit, zda nošený ochranný prostředek splňuje stanovené parametry a stanovená povinnost je tak nevymahatelná.

[6] Odpůrce k návrhu předně poznamenal, že navrhovatel není k podání návrhu aktivně procesně legitimován, jelikož napadené opatření nijak neomezuje jeho práva. Má za to, že navrhovatel neuvedl žádné konkrétní argumenty, kterými by zásah do svých práv na ochranu zdraví, soukromého a rodinného života a do své svobody pohybu vysvětlil. Dále poukázal na základní principy přezkumu opatření obecné povahy a také na odborné organizace, které má v rámci ochrany veřejného zdraví k dispozici (krajské hygienické stanice, Státní zdravotní ústav, Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR). Situaci týkající se onemocnění COVID-19 je podle jeho názoru třeba posuzovat komplexně s vědomím, že odborné poznatky o tomto onemocnění se dynamicky vyvíjí. Odpůrce proto všechna opatření zásadně činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v rozhodné době, přičemž si je vědom toho, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, avšak není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce při přijímání opatření sice preferuje ochranu života a zdraví osob, současně však rovněž usiluje o to, aby co nejméně omezil chod společnosti. Při nejasnostech o šíření koronaviru se proto nespolehá na to, že nastane ta optimističtější varianta. Princip

pokračování

proporcionality tedy při přijímání mimořádných opatření provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření tohoto onemocnění a na základě dostupných údajů odhadne riziko dalšího šíření. V závislosti na tom pak identifikuje různá opatření schopná zpomalit či zmírnit šíření koronaviru a zvolí ta, která v nejvyšší míře zpomalují toto šíření a zároveň co nejmenším způsobem dopadají na obyvatelstvo.

[7] K polemice nad existencí samotné epidemie onemocnění COVID-19 odpůrce poukázal na to, že soud již několikrát existenci této epidemie označil za obecně známou skutečnost. Dále poznamenal, že epidemie onemocnění COVID-19 se vyskytuje po celém světě a že navrhovatel toto onemocnění pouze zlehčuje.

[8] Poukázal také na stanovisko Světové zdravotnické organizace (WHO), podle kterého nošení roušky nezpůsobuje nedostatek kyslíku ani žádnou jinou klinicky relevantní fyziologickou zátěž pro organismus a že případná rizika spojená s nošením prostředků ochrany dýchacích cest jsou neporovnatelně nižší než rizika spojená s nekontrolovatelně se šířící epidemií. Poznamenal rovněž, že námitku absence jeho pravomoci k vydání napadeného opatření shledaly soudy opakovaně nedůvodnou, neboť povinnost nosit ve vymezených prostorech ochranné prostředky dýchacích cest je plně v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[9] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce doplnil důvody své aktivní procesní legitimace a znovu vyjádřil přesvědčení, že odpůrce nedoložil existenci patogenního viru SARS-CoV-19, jenž by způsobil onemocnění COVID-19, a že ani neprokázal samotnou epidemii tohoto onemocnění či jeho asymptomatický přenos. Toto přesvědčení poté zopakoval i v triplice a současně zde poukázal na zákonný požadavek na vypracování analýzy přínosů a rizik vydaného opatření s tím, že odpůrce tuto analýzu nepřipustně nahrazuje svými úsudky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud je k přezkumu napadeného mimořádného opatření povolán na základě § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“) ve spojení s § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Předně lze konstatovat, že návrh byl podán včas a že k jeho podání v rozsahu povinností a výjimek stanovených v čl. I. bodech 1 až 3 napadeného opatření byl navrhovatel aktivně procesně legitimován. O splnění této podmínky neměl soud pochyb, neboť napadené mimořádné opatření v době své účinnosti se stanovenými výjimkami mj. zakazovalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest v podstatě všem osobám starším dvou let pohybujícím se na území státu mimo své bydliště či ubytování. Dotýkalo se tak výkonu všech běžných činností realizovaných mimo bydliště a bezprostředně tak ovlivňovalo uplatňování práv a svobod všech adresátů včetně navrhovatele, který logicky konsekventně a myslitelně popsal, jakým způsobem byla jeho právní sféra napadeným opatřením dotčena. Pokud jde o povinnost zaměstnavatelů vybavit své zaměstnance dostatečným množstvím ochranných prostředků dýchacích cest stanovenou v čl. I. bodě 4 napadeného opatření, navrhovatel netvrdí, že by jí byl jakkoli dotčen. Touto částí napadeného opatření tedy nemůže být zkrácen na svých právech.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze meritorně rozhodnout o předloženém návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, již v souladu s § 13 odst. 4

pandemického zákona na návrh jiného navrhovatele vyslovil, že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[12] Tuto otázku přitom Nejvyšší správní soud již zodpověděl, a to mj. v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43, když uvedl, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení. Třetí senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvod k odchýlení se od tohoto usnesení, proto závěry v něm uvedené přebírá i pro nyní posuzovanou věc.

[13] Podmínkou řízení je existence předmětu řízení. Jeho odpadnutí je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro které soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (kterým je i napadené mimořádné opatření) může k odpadnutí předmětu řízení dojít i tím, že správní soud v jiném řízení zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část. Zrušení opatření obecné povahy má účinky *erga omnes*, neboť, i když se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44). Tomu ostatně odpovídá i povinnost soudu, aby ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti napadeného mimořádného opatření a v případě, že o této otázce probíhá řízení, přerušil řízení a vyčkal rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[15] Pandemický zákon však soudu umožňuje přezkoumat i takové mimořádné opatření, které bylo v průběhu řízení zrušeno novým opatřením obecné povahy (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě tedy neodpadá předmět řízení (jímž je přezkum zákonnosti napadeného opatření), neboť soud může deklaratorním výrokem vyslovit, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133). Tento deklaratorní výrok má však stejně jako výrok o zrušení opatření obecné povahy účinky *erga omnes*, neboť účinky deklaratorního rozhodnutí nedopadají pouze na toho navrhovatele, k jehož návrhu soud nezákonnost napadeného opatření deklaroval, ale i na všechny jeho potenciální adresáty, jichž se vady mimořádného opatření rovněž týkaly.

[16] V ostatních řízeních o návrzích na deklaraci nezákonnosti daného mimořádného opatření proto v rozsahu, který odpovídá výroku deklaratorního rozsudku, materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný jiný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je dřívější deklarace nezákonnosti s účinky *erga omnes* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013-60). Lze tedy uzavřít, že deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, tj. i vůči ostatním navrhovatelům, kteří se svým návrhem rovněž domáhali deklarace nezákonnosti. Tyto návrhy je proto třeba odmítnout stejně, jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Takto ovšem může soud postupovat pouze tehdy, pokud se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je přitom nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotně právních důvodů. Neměl-li totiž odpůrce pravomoc či působnost pro přijetí daného opatření nebo nepřijal-li je zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá jeho celkovou či částečnou nezákonnost z hmotněprávních důvodů, popřípadě jeho nepřiměřenost. I v těchto případech

pokračování

by totiž za situace existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadá předmět řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto žádný důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Takový postup je v konečném důsledku rovněž v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohlo být posuzováno velké množství obdobných návrhů bez toho, aby to navrhovatelům přineslo lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Pokud však soud prozatím nedeclaroval nezákonnost mimořádného opatření v plném rozsahu, kterého se navrhovatel domáhá, musí ve zbývající části samozřejmě přezkum provést (srov. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43).

[18] V předložené věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že mimořádné opatření odpůrce specifikované v bodě 1 tohoto rozsudku bylo v rozporu se zákonem. Toto opatření však Nejvyšší správní soud již jako celek za nezákonné prohlásil, a to rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 As 4/2021-119. Účinky tohoto rozsudku dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci, což v konečném důsledku tedy znamená materiální vyprázdnění předmětu řízení. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl tak, že návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení. Nedostatek aktivní procesní legitimace k podání návrhu v rozsahu čl. I. bodu 4 napadeného opatření by v případě existence předmětu řízení vedl v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. k odmítnutí této části návrhu jako návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jestliže soud návrh odmítl.

[20] Nejvyšší správní soud podaný návrh odmítl. Za této situace tedy žádný z účastníků obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení. S ohledem na zaměření návrhové argumentace soud neshledal důvod ani pro postup podle § 60 odst. 8 s. ř. s., jenž ho opravňuje z důvodů zvláštního zřetele hodných přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy mu zákon (s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. Takovým důvodem může být situace, kdy soud návrh, který nelze považovat za zjevně nedůvodný, odmítá pro odpadnutí předmětu řízení z důvodu deklarace nezákonnosti napadeného opatření v jiném řízení. Tak tomu však v předložené věci není. Podstatou argumentace – tedy otázkou samotné existence epidemie onemocnění COVID-19, jakou navrhovatel uplatnil i v této věci, se Nejvyšší správní soud již zabýval – např. v rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021-65 nebo v usneseních ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021-19, či ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021-155. V uvedených rozhodnutích opakovaně zdůraznil, že nemá důvod pochybovat o existenci epidemie onemocnění COVID-19. Z existence této epidemie vycházejí i rozhodnutí jiných senátů Nejvyššího správního soudu – poukázat lze např. na rozsudek ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021-148, ve kterém soud rovněž o existenci epidemie onemocnění COVID-19 nepochyboval a považoval ji za notorietu, ke které není důvod provádět dokazování a zjišťovat přesnou míru smrtnosti a nebezpečnosti tohoto onemocnění. Ostatně přezkumu obsahově velmi podobných mimořádných opatření, která napadenému opatření předcházela či po něm následovala, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112, ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81, ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63, a ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51. V žádném z nich přitom opatření nezrušil (nevyslovil jejich nezákonnost) z důvodu, že by je odpůrce nevydal v situaci probíhající nebo hrozící epidemie COVID-19.

[21] K návrhovému bodu, v němž navrhovatel poukázal na absenci analýzy přínosů a rizik vydaného opatření a který poprvé uplatnil až ve své triplice, nemohl Nejvyšší správní soud přihlídnout. Napadené opatření má povahu opatření obecné povahy, a proto se na něj tam, kde pandemický zákon nestanoví jinak, uplatní obecná úprava návrhu na zrušení opatření obecné povahy obsažená v s. ř. s. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. přitom platí, že obsahuje-li návrh návrhové body, nelze jej již v dalším řízení o další návrhové body rozšiřovat. V předložené věci navrhovatel uvedl důvody, pro které považuje napadené opatření za nezákonné, již v návrhu a řízení tak k tomuto okamžiku zkoncentroval. K námitce absence analýzy rizik a přínosů napadeného opatření proto Nejvyšší správní soud při posuzování práva na náhradu nákladů řízení nepřihlédl. Nejvyšší správní soud tedy neshledal žádné ospravedlnitelné důvody, které by odůvodnily postup podle § 60 odst. 8 s. ř. s., proto výrokem II. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[22] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „[b]yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek“ Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem III. tak, že navrhovatelí vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

[23] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V předložené věci soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto výrokem IV. rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu